



Warszawa, dnia 6 maja 2009 r.

## Oświadczenie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych

Na ostatnie oświadczenie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych (wydane 12 stycznia br.) nie było żadnej oficjalnej reakcji instytucji rządowych. W oświadczeniu tym podsumowując roczne działania rządu PO-PSL na polu walki z korupcją, wskazaliśmy m. in. na brak spójnej koncepcji działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz brak zapowiadanego projektu nowelizacji ustawy antykorupcyjnej.

Natomiast podczas rozmowy, która odbyła się 15 stycznia br. w telewizyjnej audycji „Kwadrans po ósmej” (TVP1), pan poseł Grzegorz Dolniak odnosząc się do naszych uwag stwierdził: „*Aby zadośćuczynić Paniom, a właściwie ich oczekiwaniom, mogę powiedzieć, że na przełomie stycznia i lutego do uzgodnień międzyresortowych zostanie przesłany już konkretny projekt ustawy antykorupcyjnej. Trwają prace nad nowelizacją ustawy o działalności lobbingsowej, trwają prace nad ustawą o NIK, nad nowelizacją ustawy o CBA w kontekście kontroli oświadczeń majątkowych, wreszcie rozporządzenie dotyczące procedury przepływu informacji na życzenie CBA od innych służb podległych państwu.*”

Zgodnie z ustawowymi wymogami (art. 3 Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa) projekty ustaw, nad którymi zamierza pracować rząd powinny być umieszczone w półrocznych programach prac legislacyjnych rządu i upublicznione w BIP-ie na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Projektów wymienionych przez Pana Posła nie było ani w planach na II półrocze 2008, ani na I półrocze 2009 r.

W tej sytuacji spróbowaliśmy uzyskać informację od pana posła Grzegorza Dolniaka, w jakim trybie tworzone są nowelizacje wskazanych przez niego ustaw i gdzie można znaleźć ich projekty. Pan poseł Dolniak odesłał nas do strony Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, minister Julii Pitery.

Po ponownym zapytaniu o tryb tworzenia ustaw, odpowiedź wysłana z biura Pana Posła brzmiała „w związku z zapytaniem dotyczącym prac legislacyjnych Rządu uprzejmie informuję, iż wszelkich informacji [na ten temat] udziela Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.” Na powtórzone po raz trzeci pytanie uzyskaliśmy odpowiedź, że przekazane nam informacje pan poseł Grzegorz Dolniak otrzymał od pani minister Julii Pitery.

Kolejnym naszym krokiem było wysłanie 20 lutego br. zapytania do Centrum Informacyjnego Rządu o to, kto pracuje nad wspomnianymi projektami oraz gdzie można znaleźć same projekty. CIR poinformował nas, gdzie można znaleźć elektroniczną wersję projektu ustawy Prawo antykorupcyjne oraz, że prośbę o odpowiedź dotyczącą losu pozostałych projektów ustaw „...skierowaliśmy do pani minister Julii Pitery i czekamy na odpowiedź”. Do chwili obecnej nie otrzymaliśmy odpowiedzi.

W dniu 24 lutego br. projekt ustawy Prawo antykorupcyjne został przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

Nasze zdziwienie budzi fakt, że właśnie **projekt ustawy antykorupcyjnej powstaje w sposób niezgodny z procedurami**: nie został umieszczony w półrocznych planach prac rządu, sam projekt ustawy opublikowano nietypowo w innej zakładce strony www KPRM niż większość projektów aktów prawnych, a konsultacje prowadzone były wyłącznie w gronie przedstawicieli instytucji publicznych - organizacje pozarządowe nie zostały uwzględnione na liście konsultacyjnej, choć Regulamin pracy Rady Ministrów na to zezwala (par.12.ust.5).

Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych postanowiła odnieść się do kilku zasadniczych problemów dotyczących zapisów zawartych w projekcie ustawy antykorupcyjnej. \*

## **1. Założenie projektu**

Jak wynika z uzasadnienia, projektodawcom przyświecała intencja stworzenia całościowego aktu, który w sposób kompleksowy i wyczerpujący regulowałby kwestie związane z zapobieganiem zjawiskom korupcyjnym. Akt ten w założeniach miał wprowadzać „zmianę systemową polegającą na nieodsyłaniu z ustawy antykorupcyjnej do przepisów ustaw szczegółowych, jak miało to miejsce dotychczas”.

Cel ten jest jednak realizowany kosztem klarowności norm antykorupcyjnych. Wydaje się, że technika legislacyjna, którą zastosowali autorzy projektu, opiera się na prostej kompilacji różnych ograniczeń antykorupcyjnych, które w chwili obecnej są już regulowane w różnych aktach ustawowych. Przy tym nie wskazano w sposób jednoznaczny, jaki jest wzajemny stosunek umieszczonych w jednym akcie ograniczeń antykorupcyjnych, a ma to niebagatelne znaczenie wobec faktu, iż nierzadko ograniczenia te wzajemnie na siebie zachodzą i odnoszą się do tych samych sytuacji. W szczególności na podstawie aktualnego brzmienia projektu nie sposób ustalić, jaki jest wzajemny stosunek zakazów ogólnych dotyczących podejmowania działalności w sektorze prywatnym zawartych w art. 3 oraz zakazów, o których mowa w Rozdziale 3 „Przepisy szczególne dotyczące ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej”. W konsekwencji trudne, a być może nawet niemożliwe, staje się jednoznaczne ustalenie, którym grupom nie wolno podejmować, jakich czynności poza pełnioną funkcją publiczną.

## **2. Zakres podmiotowy zakazów**

Ustawa nakłada na osoby pełniące funkcje publiczne daleko idące ograniczenia, które w praktyce sprowadzają się do nakazu powstrzymania się od jakiegokolwiek działalności biznesowej. Tego rodzaju zakazy z pewnością należy uznać za uzasadnione wobec kadry zarządzającej w administracji publicznej. Jednakże wówczas, gdy obejmują one posłów, senatorów czy radnych, stwierdzić należy, że jest to już ograniczenie wolności pracy i działalności gospodarczej w stopniu nieproporcjonalnym do celu regulacji, tj. zapobiegania zjawiskom korupcyjnym. Analogiczna ocena nasuwa się w odniesieniu do zakazów podejmowania działalności biznesowej przez szeregowych pracowników samorządowych czy administracji rządowej, niezależnie od tego, czy dana działalność poboczna pracownika rzeczywiście stwarza konflikt interesu publicznego z prywatnym, czy też inne zagrożenia korupcyjne. Innymi słowy, tak daleko idące zakazy nie są niezbędne dla osiągnięcia antykorupcyjnego celu tego projektu.

## **3. Oświadczenia majątkowe jako instrument zapobiegania korupcji**

Jednym z problemów funkcjonowania oświadczeń majątkowych oraz przyczyną, dla której w ograniczonym stopniu pełnią one funkcję prewencyjną, jest fakt, iż rzadko podlegają one rzetelnej weryfikacji. Na ten problem, w swoich raportach dotyczących ryzyka korupcyjnego w Polsce, niejednokrotnie uwagę zwracała Najwyższa Izba Kontroli. Niestety w tym obszarze projekt nie wprowadza żadnych zmian. Koniecznym jest wprowadzenie rozwiązania, które będzie obligowało podmioty analizujące oświadczenia majątkowe do porównania ich treści (w tym treści zeznania podatkowego PIT) z treścią oświadczenia złożonego w roku poprzednim. Praktyka pokazuje, że jeśli jest to wyłącznie uprawnienie podmiotu analizującego, badanie rzetelności oświadczenia majątkowego ma charakter niezwykle powierzchowny.

***Członkowie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych:  
Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja Komunikacji Społecznej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Stowarzyszenie Szkoła Liderów***

---

\* odnosimy się do projektu z 22 kwietnia 2009 znajdującego się na stronie KPRM  
[http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/projekty/aktow/prawnych/65\\_3176.html](http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/projekty/aktow/prawnych/65_3176.html),